IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 74)
z dnia 13 lipca 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 74)

13 lipca 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 8/23, SK 44/23, P 45/23, SK 47/23, SK 48/23, SK 49/23, SK 50/23, SK 51/23, SK 52/23, SK 53/23, SK 56/23, SK 57/23, SK 58/23, SK 59/23, SK 48/20, SK 77/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych w Biurze Analiz Sejmowych, **Tomasz Esmund**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** – eksperci z BAS, **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BAS.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witam panie poseł i panów posłów. Witam pracowników Kancelarii Sejmu. Witam wszystkie osoby obserwujące nasze posiedzenie.

Zgodnie z listą obecności mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 8/23, SK 44/23, P 45/23, SK 47/23, SK 48/23, SK 49/23, SK 50/23, SK 51/23, SK 52/23, SK 53/23, SK 56/23, SK 57/23, SK 58/23, SK 59/23, SK 48/20, SK 77/22.

W porządku dziennym mamy sprawę K 8/23, którą pierwotnie mieliśmy omawiać wczoraj. Stanowisko w tej sprawie przedstawia pan przewodniczący Marek Ast.

Z uwagi na nieobecność referenta z porządku dziennego zostały zdjęte trzy sprawy, o sygn. SK 53/21, SK 17/22 i SK 2/22. Może tak być, bo te sprawy nie wymagają terminowego zajęcia stanowiska.

Mam tylko jedno zastrzeżenie. Musimy skończyć do 14:00, bo o tej godzinie mamy porządkowe głosowanie na sali plenarnej.

Pierwszą sprawę referuje pan Tomsz Esmund, bardzo proszę. Pierwsza sprawa ma sygn. K 8/23 i jest najbardziej elektryzująca.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Tomasz Esmund:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 8/23 została wszczęta wnioskiem prezesa Rady Ministrów i dotyczy art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przedmiotem kontroli jest przepis określający minimalną liczbę sędziów TK, których udział jest konieczny przy podejmowaniu przez Trybunał rozstrzygnięć w pełnym składzie. Przepis ten ustala tzw. kworum dla pełnego składu TK na poziomie 11 sędziów.

W ocenie prezesa Rady Ministrów brak konstytucyjnie unormowanego kworum w odniesieniu do pełnego składu TK należy uznać za świadomą decyzję ustrojodawcy.

Regulując kworum w kwestionowanym przepisie, ustawodawca zdaniem pana premiera wkroczył w materię konstytucyjną.

Ta regulacja ustawowa ustalająca kworum dla pełnego składu TK sprawia, że możliwe jest zaistnienie takiej sytuacji – na kanwie której ten wniosek powstał – w której określone działanie niektórych sędziów, na przykład odmowa orzekania, może zablokować realizację przez Trybunał podstawowych kompetencji orzeczniczych. Istniejące rozwiązanie jest zdaniem wnioskodawcy dysfunkcjonalne i uniemożliwia sprawne wykonywanie przez TK jego kompetencji.

Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo TK, uznał, że konstytucja umożliwia wywiedzenie definicji pełnego składu jako, co do zasady, wszystkich sędziów TK przy uwzględnieniu przeszkód prawnych i faktycznych, a także innych powodujących faktyczne niestawiennictwo sędziów.

Zasadniczy problem konstytucyjny wysunięty w tym wniosku sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy kwestia problemowa kworum Trybunału dla jego pełnego składu stanowi materię konstytucyjną, czy materię ustawową. Tym samym wymaga oceny, czy dopuszczalne jest określenie na drodze ustawy kworum dla wykonywania czynności orzeczniczych przez TK w pełnym składzie. Ustawowa regulacja kworum przez Radę Ministrów otwiera możliwość dokonywania działań obstrukcyjnych, w szczególności takich jak wspomniana odmowa orzekania.

W przygotowanym przez BAS projekcie stanowiska Sejmu co do zasady zgadzamy się z wnioskodawcą, że kwestionowany przepis jest niekonstytucyjny. Jednakże wychodzimy z innego założenia niż prezes Rady Ministrów. Przede wszystkim nie podzielamy poglądu, jakoby kwestia kworum stanowiła materię konstytucyjną. Konstytucja w żadnym z przepisów nie posługuje się pojęciem „pełny skład” Trybunału ani tym bardziej nie określa kworum dla pełnego składu Trybunału.

TK w swoim orzecznictwie potwierdził, że pojęcia „pełny skład” nie należy utożsamiać z konstytucyjnie określonym składem Trybunału – wynoszącym 15 sędziów. Nieuprawniony jest tym samym zarzut wnioskodawcy, jakoby ustawodawca, czyli Sejm, normując kworum do orzekania przez TK w pełnym składzie, wkroczył w materię konstytucyjną.

W obecnym porządku konstytucyjnym uregulowanie problematyki zarówno pełnego składu, w tym określenie rodzaju spraw, które Trybunał rozpoznaje w konkretnych składach, jak też zagadnienia kworum stanowi realizację delegacji z art. 197 konstytucji. Niewątpliwie kworum jest szczegółową kwestią proceduralną mieszczącą się w pojęciu trybu postępowania przed Trybunałem rozumianym jako procedura sądowo-konstytucyjna.

Spoglądając na całość problematyki pod kątem historycznym, trzeba powiedzieć, że przez cały okres funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w Polsce, czyli od 1985 r., kiedy weszła w życie pierwsza ustawa o TK, istniała pozytywna regulacja kworum dla pełnego składu TK, co niekoniecznie wynika z wniosku prezesa Rady Ministrów. Ta regulacja kworum była stałym i nieodłącznym elementem trybu postępowania przed TK, tradycyjną instytucją dla polskiej procedury sądowo-konstytucyjnej. Pierwotnie wymóg ten był regulowany w uchwale Sejmu, natomiast od wejścia w życie konstytucji – z uwagi na dyspozycję art. 197 konstytucji – konsekwentnie regulowany był w ustawie.

Przyjęcie takiej regulacji stanowi gwarancję orzekania przez większość składu orzekającego – wymaga tego art. 190 ust. 5 – i znajduje uzasadnienie w konieczności zapewnienia udziału większości sędziów w wydaniu orzeczenia.

Zestawiając ze sobą przepisy dotyczące głosowań w Sejmie i głosowań w TK wnioskodawca stawia tezę, że brak jest wyraźnego unormowania kworum w odniesieniu do pełnego składu TK. Jest to świadoma decyzja ustrojodawcy – tak twierdzi prezes Rady Ministrów.

W naszej ocenie powyższe rozumowanie należy odrzucić. Wprawdzie obydwa organy, czyli Sejm i TK, mają charakter kolegialny, ale pełnią one całkowicie odmienne funkcje ustrojowe. Odmienny jest też charakter podejmowanych przez nie decyzji. W przypadku Sejmu jest to charakter polityczny, natomiast w przypadku Trybunału Konstytucyjnego jest to charakter profesjonalny, merytoryczny, orzeczniczy.

Doktryna prawa konstytucyjnego wyraża pogląd, że przy interpretowaniu przepisów konstytucji dotyczących kwestii kadencyjności nie jest dopuszczalne wnioskowanie o przepisach dotyczących kolegialności organów władzy sądowniczej na podstawie przepisów o kolegialności organów władzy ustawodawczej. Należy całkowicie te kwestie odróżnić i odciąć.

W projekcie stanowiska wskazujemy również na to, że kwestia tego, czy kworum jest materią konstytucyjną, czy ustawową, została już przez TK rozstrzygnięta, ponieważ omawiana dzisiaj sprawa nie ma charakteru precedensowego. Już 9 marca 2016 r., w sprawie K 47/15, TK orzekał o przepisie, który normował kwestie kworum w postępowaniu. W tej samej sprawie ustanowiono jeszcze wyższe kworum – w postaci 13 sędziów. Trybunał uznał to za niekonstytucyjne i przebadał z zasadą sprawności i rzetelności działania organów władzy publicznej. Jest oczywiste, że gdyby kworum stanowiło materię ustawową, to już sam ten fakt sprawiłby, że przepis dotyczący kworum zostałby uznany za niekonstytucyjny. Nie byłoby w ogóle potrzeby analizowania go pod kątem sprawności i rzetelności działania.

Ten pogląd znajduje też potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie TK, z 2017 r. Jest to sprawa KP 4/15, czyli orzeczenie wydano już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. TK potwierdził, że ustawodawca w tym przepisie, który jest teraz przedmiotem kontroli, doprecyzował w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 minimum składu pełnego.

Zatem dotychczasowe wypowiedzi TK potwierdzają trafność zaklasyfikowania przez BAS problematyki kworum dla pełnego składu jako materii ustawowej, która stanowi realizację dyspozycji art. 197 konstytucji. Jest elementem procedury sądowo-konstytucyjnej. Ta materia konstytucyjna może być regulowana w ustawie, ale w taki sposób, który nie będzie prowadził do paraliżu TK.

Ustaliliśmy pierwszą, zasadniczą kwestię, od której było uzależnione to, czy możemy przechodzić do kolejnego etapu kontroli konstytucyjności. Uznanie w proponowanym projekcie, że kwestia dotycząca kworum nie ma charakteru materii konstytucyjnej, otwiera nam dalszą drogę do zbadania, czy kwestionowane przepisy spełniają kryteria sprawności i rzetelności działania organów władzy publicznej.

Wprawdzie wnioskodawca powołał bardzo liczne wzorce kontroli konstytucyjności, jednak w petitum nie zawarł zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Jednakże z uzasadnienia wniosku, a także ze sposobu sformułowania problemu konstytucyjnego wynika, że na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* można, jest to co najmniej zalecane uczynić ten wzorzec kontroli wzorcem głównym. Wydaje się on być najbardziej adekwatnym i z pomocą tego wzorca będziemy później prezentowali i przedstawiali cały test zgodności z zasadą sprawności, efektywności i rzetelności działania instytucji publicznych.

Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznej ma podstawowe znaczenie dla organów państwa. Można zasadnie sformułować taką tezę, że im bardziej istotne są funkcje ustrojowe realizowane przez dany organ, tym bardziej brak zapewnienia sprawności jego funkcjonowania przekłada się na niedomagania w funkcjonowaniu całego aparatu państwowego.

TK sformułował w swoim orzecznictwie trzy kryteria ogólnych przepisów regulujących ustrój i procedurę działania instytucji publicznych, w tym odnoszących się do władzy publicznej, a w szczególności do samego Trybunału. W naszym projekcie stanowiska przeprowadziliśmy test konstytucyjności bazujący na wypracowanym przez TK teście – zgodnie z kryteriami sprawności, rzetelności i efektywności działania polskiego sądu konstytucyjnego.

Kryterium sprawności za konstytucyjnie niedopuszczalną nakazuje uznać regulację wyłączającą wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulującą ją w sposób niespójny. Wszystkie regulacje i procedury muszą zapewnić Trybunałowi rzeczywistą sprawność działania.

W naszej ocenie kwestionowany przez wnioskodawcę przepis ustanawiający kworum na poziomie wynoszącym niemal 75% nominalnej liczby sędziów stwarza ryzyko powsta-

nia sytuacji, w której Trybunał nie będzie w stanie wypełniać podstawowych funkcji orzeczniczych, co potwierdzają okoliczności faktyczne z ostatnich miesięcy.

Określone ustawą w takiej sztywnej wysokości kworum dla pełnego składu jest relatywnie wysokie w stosunku do konstytucyjnie określonego składu Trybunału Konstytucyjnego. W latach 1985–2016 wysokość kworum dla TK była znacznie niższa i wynosiło 60% składu. W latach 1985–1997 było to 7 sędziów z 12, a w latach 1997–2016 – 9 sędziów z 15. Jak wynika z praktyki orzeczniczej, był to bardzo bezpieczny skład, który nawet w najbardziej wrażliwych sprawach – nawet wrażliwych politycznie, jak sprawa lustracji – już był na pograniczu sprawności działania TK. To było absolutne minimum, które pozwoliło zachować sprawność działania TK.

Przyjęcie kworum dla pełnego składu zakładającego wyższy pułap, a więc 11 sędziów, stanowi w naszej ocenie rozwiązanie dysfunkcjonalne, bowiem nie uwzględnia specyfiki funkcjonowania sądu konstytucyjnego oraz możliwości kumulacji rozmaitych sytuacji, które obiektywnie uniemożliwiają zasiadanie niektórych sędziów w składzie orzekającym. Mogą to być okoliczności losowe, jak na przykład śmierć lub ciężka choroba sędziów. W ostatnich latach mieliśmy przypadki śmierci trzech sędziów TK i to w krótkich odstępach czasu. Mieliśmy do czynienia z pandemią COVID-19, która też teoretycznie mogłaby mieć wpływ na tego rodzaju obsadę składu orzekającego.

Wpływ na skład orzekający ma też sam Sejm i pan prezydent, którzy są odpowiedzialni za wypełnianie wakatów w jego składzie.

Nie można też tracić z pola widzenia tego, co akcentuje wnioskodawca – że niemożność uzyskania kworum dla pełnego składu może nastąpić także w sposób zupełnie nieprzewidywalny w momencie uchwalania tego przepisu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w TK od kilku miesięcy, czyli sytuacją odmowy udziału niektórych sędziów w sprawach pełnoskładowych, co całkowicie paraliżuje działalność Trybunału w pełnym składzie.

Katalog potencjalnych możliwości, w których może nastąpić blokada działania TK w pełnym składzie, jest niemożliwy do określenia. Katalog jest otwarty i niemożliwy do określenia, ponieważ każda kolejna sprawa wpływająca do TK może wymagać orzekania pełnym składem. Chociażby przez swoją zawiłość, abstrahując od katalogu sytuacji ustawowych, w których TK wręcz musi orzekać w pełnym składzie.

W naszej ocenie dysfunkcjonalność tej regulacji wyraża się w braku istnienia mechanizmu, który przewidywałby jakąś ścieżkę postępowania w przypadku niemożności uzyskania kworum. Mamy tutaj do czynienia z brakiem pewnej regulacji i z tego względu poddany ocenie mechanizm może stanowić swoistą pułapkę ustrojową, mogącą paraliżować działalność TK w sferach krytycznych dla funkcjonowania państwa, szczególnie w przypadku zapewnienia ciągłości władzy państwowej.

Zakwestionowany przepis narusza także kryterium rzetelności, rozumianej jako działanie instytucji w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa oraz umożliwiający przewidywalność przesłanek i konsekwencji działania tego organu. Może wprowadzać do działalności orzeczniczej negatywny czynnik w postaci braku przewidywalności, czy Trybunał będzie w stanie podjąć rozstrzygnięcie w sprawach, dla których wymagany jest pełny skład, a więc w sprawach o fundamentalnym znaczeniu z perspektywy funkcjonowania państwa. Jako przykład możemy podać sprawę KP 1/23, czyli wniosek pana prezydenta w sprawie nowelizacji ustawy o SN i nowelizacji sądownictwa dyscyplinarnego.

Ostatnie jest kryterium efektywności, rozumianej jako działanie instytucji bez nieuzasadnionej zwłoki. Temu kryterium nie odpowiadałyby w szczególności takie regulacje, które skutkowałaby bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi.

Jeśli o to chodzi, to zdaniem BAS zakwestionowany przepis nie spełnia kryterium efektywności przez to, że prowadzi do poważnego i nieuzasadnionego wydłużenia – z natury czasochłonnego – postępowania w sprawach wymagających orzekania przez pełny skład Trybunału. Uniemożliwia on Trybunałowi Konstytucyjnemu wykonywanie konstytucyjnych kompetencji bez zbędnej zwłoki i skutkuje dysfunkcjonalnością Trybunału w przypadku spraw wymagających orzekania pełnym składzie.

Chcę powiedzieć, że we wniosku pan premier pokazał dwa przykłady z praktyki – spory kompetencyjne, a także kontrole prewencyjne. Stanowisko Sejmu przedstawia

problem szerszy i abstrakcyjny, tzn. bierzemy również pod uwagę to, że TK rozpoznaje wnioski w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta oraz powierzenia marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków prezydenta RP w sytuacji, w której prezydent nie mógłby czasowo wypełniać swojej funkcji. Ustawa doprecyzowuje, że Trybunał powinien się zebrać niezwłocznie, nie później niż w ciągu 24 godzin. Skoro TK nie jest w stanie zebrać się w ciągu ostatniego pół roku, to może okazać się, że tym bardziej nie zbierze się w ciągu 24 godzin w tak krytycznej sytuacji, o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa.

Efektywność działania TK konieczna jest także wówczas, gdyby zaszła konieczność orzekania w sposób określony przez art. 224 ust. 2 konstytucji, czyli wtedy, gdy sama konstytucja nakłada na TK termin do zajęcia się sprawą zgodności z konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym. Wówczas TK musi orzekać nie później niż w ciągu 2 miesięcy od daty złożenia wniosku.

Konieczność zapewnienia łączności, efektywności i współdziałania TK może zachodzić także w przypadku orzekania w przedmiocie partii politycznej. Nie możemy wykluczyć takiej sytuacji, w której nagle jedna z partii politycznych chciałaby w kolejnych latach doprowadzić do sytuacji zamieszek czy działania niezgodnego z art. 13 konstytucji, czyli stosowania przemocy w celu zdobycia władzy państwowej. W takiej sytuacji możliwość niezwłocznego zebrania się TK w pełnym składzie w celu uznania niekonstytucyjności takiego działania i delegalizacji takiej partii jest konieczna. Brak takiej możliwości godziłoby w istotę porządku publicznego i ustroju państwa.

Zakwestionowany przepis narusza także kryterium rzetelności rozumiane jako działanie instytucji w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa.

Przypadki, w których jest konieczność niezwłocznego zebrania się TK w pełnym składzie, są w zasadzie niemożliwe do ujęcia w formie katalogu zamkniętego. W świetle tych regulacji ustawowych każda sprawa może wymagać takich działań, fundamentalnych z punktu widzenia ustroju państwa.

W naszej ocenie zakwestionowany przepis określający kworum pełnego składu TK narusza zasadę sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych we wszystkich trzech aspektach, a więc: sprawności, rzetelności oraz efektywności działania. Sformułowany w tym przepisie sztywny, bezwzględny wymóg, aby orzekanie w pełnym składzie następowało z udziałem co najmniej 11 sędziów, może skutkować zablokowaniem wydania przez TK jakiegokolwiek orzeczenia pełnoskładowego. Tymczasem żadne regulacje dotyczące TK nie mogą prowadzić do sytuacji, w której organ ten utraciłby zdolność realizacji przypisanych mu funkcji ustrojowych.

Jednocześnie przepis ten stanowi krytyczne zagrożenie dla funkcjonowania państwa i zapewnienia ciągłości władzy państwowej, jeżeli zaistniałaby konieczność realizacji dyspozycji art. 131 ust. 1. Ta dysfunkcjonalność przepisu jest potęgowana przez brak regulacji, które łagodziłyby rygoryzm sztywno ustawionego kworum.

Podsumowując – w zaproponowanym projekcie stanowiska wnosimy o rozstrzygnięcie przez TK o niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, wyrażoną w preambule konstytucji, w związku z art. 190 ust. 5 i art. 197 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Pani poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz, bardzo proszę.

Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz (KO):

W kilku zdaniach powiem tylko, że to wniosek absolutnie ośmieszający państwo polskie. Jest to krzyk, mówiąc wprost, rozpaczy. Jesteśmy przeciwko pozytywnemu zaopiniowaniu tego wniosku, bo to jest po prostu nachalne traktowanie prawa. Mówiąc wprost, ten wniosek to jest tylko i wyłącznie narzędzie osiągnięcia doraźnego celu politycznego. Nie ma na celu nic innego. Zamiast prawa, które służy obywatelom, mamy prawo, które służy partii. Ten stan dyskwalifikuje pozytywną opinię dla tego wniosku.

Mówiąc wprost, ranga i znaczenie TK w systemie prawa jest na tyle duża, że zmiany w jego charakterze nie mogą mieć charakteru incydentalnego. Nie może być tak, że raz proponujecie 13, a raz 11 sędziów, a jak wam pasuje – to 9. To jest po prostu ośmieszające dla prawa.

To majstrowanie przy kworum, chcę powiedzieć bardzo jasno, to nie jest żadne antidotum na problemy, jakie stworzyliście w TK. Co się stanie, jeżeli grupa buntowników nagle się powiększy? Co się stanie, jeżeli będzie jakaś kolejna nowelizacja ustawy? Co, jeżeli w ogóle nie uda wam się zmusić TK do wydania konkretnego orzeczenia? W przypływie szczerości pan poseł Cymański powiedział, że celem ustawy ma być zmuszenie TK do wydania konkretnego orzeczenia. Co będzie, jeżeli takie orzeczenie nie zostanie wydane?

Mówiąc wprost, z Trybunałem Konstytucyjnym zabrnęliście w ślepą uliczkę. Przypomnę, bo to trzeba powiedzieć bardzo jasno, co się kryje za tymi ośmieszającymi faktami. To wy zwiększyliście minimalną liczbę sędziów niezbędną do stworzenia pełnego kworum Trybunału. Najpierw chcieliście, żeby to było aż 13 sędziów, co zostało wprowadzone ustawą na samym początku grudnia 2015 r. Zrobiliście to po to, żeby uniemożliwić TK orzekanie, gdy kierował nim jeszcze prezes Andrzej Rzepliński. Ta zmiana była wtedy powszechnie krytykowana w całym środowisku eksperckim, w tym także przez Komisję Wenecką. Następnie została uznana za niezgodną z konstytucją wyrokiem z 9 marca 2016 r. To tego wyroku premier Beata Szydło tak długo nie publikowała ze złamaniem konstytucji, za co naraża się na odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

Potem nagle uznaliście, że minimalna liczba sędziów potrzebna do sformowania pełnego składu sędziowskiego będzie wystarczająca na poziomie 11 sędziów. Takie rozwiązanie wam wtedy pasowało z uwagi na to, że sukcesywnie rekrutowaliście do Trybunału swoich kolegów, a kierownictwo nad Trybunałem przejęła pani Przyłębska.

Tym kworum żonglujecie, bawicie się. Bawicie się jedną z najważniejszych instytucji prawa, a do tego na totalną śmieszność wystawiacie waszego prezydenta Dudę. To przecież on osiem lat temu mówił, kiedy było powiększane kworum, że Trybunał powinien w sprawie ustaw orzekać w pełnym składzie przy powiększonej większości.

To, co się dzieje w tej chwili w Trybunale, to jest idealne odbicie waszych rządów. Konflikty, walka o stołki, nieumiejętność działania, nieumiejętność podejmowania ważnych dla obywateli decyzji.

Kończąc swoją wypowiedź, powiem jeszcze jedną rzecz. Próbujecie fokusować przyczynę niesięgnięcia po olbrzymie środki, historyczny budżet pomocowy z KPO – tylko na problemy związane z wymiarem sprawiedliwości. Przypomnę, że kamienie milowe, których wasz nieudolny rząd nie wypełnił, obejmują 284 obszary. W ostatnim raporcie dla Komisji Europejskiej sami stwierdziliście, że żaden z tych kamieni nie został odblokowany. Nawet jeżeli KE mogłaby uznać, że wprowadzone przez was zmiany dotyczące sądów są zmianami idącymi w dobrym kierunku, to w dalszym ciągu wasza nieudolność dotycząca 283 pozostałych obszarów blokuje Polakom dostęp do olbrzymich środków pomocowych.

Przypomnę, że wszystkie kraje europejskie już z tego korzystają. Są na półmetku wykorzystania środków, które pracują i pomagają ludziom. W Polsce drożyzna, inflacja, ludzie umierają w kolejkach do lekarza, dramatyczna sytuacja gospodarcza. To jest wasza wina. To jest odpowiedzialność waszego nieudolnego rządu.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję.

Pan poseł Andrzej Szejna, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Szejna (Lewica):

Dziękuję.

Pani poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz przedstawiła właściwie wszystkie argumenty, jakie można powiedzieć, więc ją tylko poprę. Po pierwsze, wszyscy wiemy, o co chodzi. Wiemy, że rozbity politycznie i upolityczniony TK, na którym PiS się uwłaszczył, dziś nie potrafi działać. Dziś to są różne frakcje, czy to PiS, czy to Ziobry, czy kogokolwiek innego.

Czy to pana Muszyńskiego, czy pani Przyłębskiej. To jest hańba oczywiście, bo Trybunał Konstytucyjny jako trybunał najwyższy, jeżeli chodzi o stanie na straży konstytucji, powinien zupełnie inaczej działać i mieć zupełnie inny wizerunek.

Chcę jeszcze osobiście powiedzieć panu mecenasowi z BAS, że ja panu współczuję też jako mecenas. Zadał pan sobie taki wysiłek, żeby się skompromitować jako prawnik. Powiem panu szczerze, że radzę panu, żeby pan poszedł do biznesu, bo tam nikt nie będzie pana zmuszał do takich rzeczy.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Proszę nie robić uwag osobistych.

Jeszcze pan przewodniczący Marek Ast, proszę bardzo.

Poseł Marek Ast (PiS):

Tego rodzaju wypowiedzi tutaj nie powinno być, bo one kompromitują posła, który je na tym forum wyraża.

Proszę państwa, premier zasygnalizował pewien problem konstytucyjny. Natomiast stanowisko Sejmu próbuje na ten problem odpowiedzieć. Wysłuchali państwo wypowiedzi pana mecenasa, który po prostu nie ze wszystkimi argumentami strony rządowej w tym projekcie się zgadza. W tej części, z którą się nie zgadza, proponuje umorzenie. Natomiast co do kwestii pełnego składu TK to, pani poseł, nie ma nic do rzeczy, który ustawodawca, który Sejm, jaki skład ustalił, bo to nie jest ten problem.

Oczywiście ustawodawca ma prawo się mylić, bo gdyby się nie mylił, to nasza Komisja byłaby niepotrzebna i TK byłby niepotrzebny. Ustawodawca się czasami myli i w tej chwili mamy do czynienia z tego rodzaju sytuacją, że mamy pat, niemożliwość funkcjonowania TK w pełnym składzie. Należy rozstrzygnąć, czy przepis określający ten pełen skład TK na taką liczbę, która dziś uniemożliwia funkcjonowanie Trybunału, jest zgodny z konstytucją, czy nie.

Nie sprowadzajmy rzeczy do absurdu. Wiadomo, że pełny skład Trybunału nie może być niższy niż połowa składu sędziowskiego. Nie może, bo wtedy rzeczywiście moglibyśmy powiedzieć – wtedy zgodziłbym się z panią poseł – że instrumentalnie traktujemy obowiązujące przepisy.

Takie jest moje stanowisko. Dziękuję BAS za przygotowanie projektu stanowiska i oczywiście je popieram. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Pan poseł Piotr Zientarski, bardzo proszę.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Ja krótko, ale sprowokował mnie mój szanowny przedmówca.

Oczywiście podzielam te argumenty, które wygłosili pani poseł Gasiuk-Pihowicz i pan poseł Andrzej Szejna. Panie pośle Ast, to nie jest żaden problem konstytucyjny, nie oszukujmy się. Prezydent Duda powiedział: „Trybunał ma się odkłócić”. Nie ma żadnej sytuacji w tej chwili, ani pandemii, ani jakiegoś pomoru, ani chorób powszechnych, ani innych przesłanek, które uzasadniałyby zmniejszanie kworum do ustalenia pełnego składu. Nie ma takich przesłanek. Wszyscy doskonale wiemy, o co chodzi. Trybunał jest skompromitowany, sędziowie Trybunału nie rozumieją, jaką ponoszą odpowiedzialność w stosunku do państwa i jakie obowiązki na nich spoczywają. Co to znaczy, że Trybunał nie może się zebrać? To jest w ogóle nie do pomyślenia. Uposażenia są brane a pracy nie ma. Jaka to jest demoralizacja.

Nie mówmy o tym, że żonglujemy tutaj problemami prawnymi. Ja akurat jestem konstytucjonalistą i tego nie widzę. Nikt z poważnych konstytucjonalistów nie widzi tutaj żadnego problemu konstytucyjnego. To jest tylko doraźna sytuacja, ponieważ frakcje, które są w TK – to każdy widzi – zwalczają się wzajemnie i sędziowie nie wykonują swoich obowiązków. Nie możemy absolutnie uważać, że tego rodzaju stanowisko, które zostało przedstawione, jest prawidłowe.

Pierwsza przesłanka – sprawność postępowania. Sprawność postępowania jest ważna, ale pierwszym obowiązkiem sędziego jest zasiadanie w składzie i orzekanie. To jest

tak oczywiste dla każdego, że chyba nie ma większej oczywistości. Jakie są przesłanki prawne czy nawet faktyczne? Poza tym skłóceniem, które słusznie zauważył pan przewodniczący.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Jeżeli nie ma więcej uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie K 8/23? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 27 posłów. Za – 13, przeciw – 14, wstrzymało się – 0. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany negatywnie.

Przechodzimy do trzynastu spraw, które ze względu na tożsamość przedmiotu kontroli będą omawiane łącznie. Ich sygn. to: SK 44–45/23, 47–53/23, 56–59/23. Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 44/23 została zainicjowana przez matkę dziecka objętego obowiązkiem szczepiennym w myśl przepisów ustawy z 5 grudnia 2018 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Tak jak zaanonsował pan przewodniczący, jest to jedna z trzynastu jednobrzmiących skarg, które wpłynęły do TK, a których celem jest weryfikacja konstytucyjna przepisów przywołanej przeze mnie ustawy w zakresie, w jakim ustanawia obowiązek szczepienny.

We wszystkich trzynastu skargach konstytucyjnych dostrzegliśmy wady formalne. Doszliśmy do takiej synergii przesłanek, które warunkują niedopuszczalność orzekania przez TK. Jest tak z uwagi na fakt, że 9 maja 2023 r. TK wydał wyrok w sprawie o sygn. SK 81/19, którego ustalenia mają wpływ na projekty oceny konstytucyjności rozpatrywanych spraw.

Przede wszystkim doszło do aktualizacji przesłanki *ne bis in idem* skargi SK 44/13 odnoszącej się do normy kompetencyjnej głównego inspektora sanitarnego do wydania programu szczepień ochronnych, tj. art. 17 ust. 11 zaskarżonej ustawy. TK zdyskwalifikował ten przepis, wskazując, że jest on niezgodny z konstytucją w perspektywie art. 47 ust. 1 w związku z art. 87 i art. 31 ust. 3 konstytucji, a to przez fakt, że z przepisów rangi ustawowej nie wynika liczba dawek, które powinny być podane dziecku, a także wiek dziecka, czyli ten moment, w którym aktualizuje się obowiązek publiczno-prawny poddania dziecka szczepieniu ochronnemu.

W związku z tym, że ten sam problem konstytucyjny podnoszą skarżący w analizowanych sprawach, możemy uznać, że doszło do oceny merytorycznej przez TK przepisu art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W tym zakresie wnioskujemy o umorzenie postępowania ze względu na zbędność orzekania w związku z wcześniejszą wypowiedzią merytoryczną TK.

W pozostałym zakresie również wnioskujemy o umorzenie postępowania, jakkolwiek trzeba mieć na uwadze, że zasada *ne bis in idem* aktualizuje się, jeżeli TK wcześniej wypowiedział się merytorycznie o sprawie, o problemie konstytucyjnym.

Znaczenie mają również ustalenia trybunalskie odnoszące się do możliwości powoływania w skargach konstytucyjnych art. 2 jako wzorca kontroli konstytucyjności. W tym zakresie również wnioskujemy o umorzenie postępowania, bo w wyroku w sprawie SK 81/19 TK nazwał to wadą. Podzielamy również pogląd TK – pogląd wyrażony przez nas w projekcie stanowiska do sprawy SK 81/19 – że skarżący nie mają legitymacji procesowej do inicjowania postępowań przed TK, ponieważ tak naprawdę nie są beneficjentami prawa, którego złamania dochodzą przed TK. W tych projektach pomieszczamy rozszerzoną analizę tego, jak wygląda kwestia udzielania zgody na świadczenie zdrowotne, jakim jest podanie szczepionki. Natomiast skarżący, czy to wyrażając zgodę na poddanie dziecka szczepieniu ochronnemu, czy też sprzeciwiając się wyraźnie temu, w istocie nie decydują o swoim życiu osobistym, ale zastępczo decydują o życiu osobistym swojego dziecka, sprawując władzę rodzicielską zgodnie z art. 193 Kodeksu rodzinnego opiekuńczego, kierując się po prostu jego dobrem.

Również TK we wspomnianym wyroku z 9 maja 2023 r. stwierdził, że skarżącej brakuje legitymacji procesowej, ponieważ nie składa ona skargi konstytucyjnej w swoim imieniu, ale w imieniu dziecka. Odpada nam formalna przesłanka osobistego naruszenia dobra chronionego konstytucyjnie. Dlatego również wnosimy w tym zakresie o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podsumowując – mamy tutaj sumaryczny wniosek procesowy o umorzenie postępowania ze względu na zbędność i niedopuszczalność orzekania w tej sprawie.

Sprawa SK 44/23 jest jedną z tych trzynastu skarg konstytucyjnych. Zostały one sporządzone w dokładnie taki sam sposób. Na różnych etapach postępowania egzekucyjnego rodzice dzieci, czy to przy wnoszeniu zarzutów do postępowania egzekucyjnego, czy to po ukaraniu postanowieniem grzywną przez instytucje Państwowej Inspekcji Sanitarnej, po prostu kierowali sprawy do sądów administracyjnych i finalnie kierowali swoje sprawy do TK. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Nie ma uwag i pytań.

Przystępujemy do głosowania. Ze względu na tożsamość przedmiotu kontroli nad wszystkimi stanowiskami głosujemy łącznie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektów stanowisk w sprawach: SK 44–45/23, 47–53/23, 56–59/23? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 21 posłów. Za – 20, przeciw – 0, wstrzymało się – 1. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 48/20. Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 48/20 jest to sprawa zainicjowana skargą konstytucyjną notariusza, który został objęty jedną z czynności nadzoru korporacyjnego. Został objęty nadzorem i oceną działalności notariusza. Nie zgadzając się z wynikami tej oceny, postanowił zaskarżyć uchwałę rady notarialnej do sądu administracyjnego. Najpierw do Krajowej Rady Notarialnej, a później do sądu administracyjnego. Sądy administracyjne odmówiły swojej kognicji w tym zakresie i sprawa trafiła finalnie do TK.

Jeżeli chodzi o zaskarżone przepisy, to są to przepisy dwóch ustaw. Ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 16 § 3 i art. 44 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, które formułują podstawy tego rodzaju czynności nadzorczych organów korporacji samorządu notariuszy.

Jeżeli chodzi o zarzuty, jakie kieruje skarżąca, to jest to zarzut zamknięcia drogi sądowej. Skarżąca wskazuje jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji.

Odnosząc się do petitum projektu naszego stanowiska, trzeba powiedzieć, że porwaliśmy się na sformułowanie alternatywnego wniosku. Przede wszystkim proponujemy umorzenie postępowania, ponieważ skarżąca tak naprawdę naszym zdaniem nie dochowała obowiązku procesowego w postępowaniu przed TK, jakim jest dostateczne uzasadnienie, odwołując się tylko i wyłącznie do ustaleń TK, które poczynił on w sprawie SK 10/17, chodziło o nadzór judykacyjny SN nad ustawami Krajowej Rady Notarialnej. Natomiast nie wskazała, czy można ekstrapolować ustalenia dokonane wówczas, w wyroku z 2018 r., na ten stan, w którym skarży ona swoją ocenę powizytacyjną, która ma formę uchwały wszystkich organów samorządu notariuszy. Są one podejmowane w formie uchwały na podstawie art. 36 ustawy o notariacie. Przede wszystkim z tego względu wnosimy o umorzenie postępowania.

Gdyby TK nie podzielił naszych argumentów, alternatywnie formułujemy wniosek, w którym wnosimy o uznanie, że art. 44 § 3 ustawy – Prawo o notariacie w zakresie, w jakim uchwała podejmowana na jego podstawie nie stanowi aktu rozstrzygającego o prawach i obowiązkach notariusza, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji.

Natomiast podtrzymujemy w dalszym ciągu aktualność wniosku o umorzenie postępowania w części obejmującej badanie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W tej kwestii wskazujemy na pewną niekonsekwencję skarżącej, która z jednej strony domaga się uznania tego, że uchwała rady notarialnej stanowi czynność, która przesądza o jej prawach i obowiązkach, a z drugiej strony skarży to, że we wcześniejszym postępowaniu inicjowała w trybie art. 127 k.p.a. weryfikację tej uchwały w zwykłym trybie odwoławczym. Natomiast jako przedmiot kontroli w sprawie skierowanej do TK wskazuje przepis ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 3 § 2 pkt 4, który obejmuje inne akty lub czynności, które przesądzają o obowiązkach, a które nie są decyzją ani postanowieniem.

W związku z powyższym nie można uznać, że przepis skarżony przez skarżącą w tej sprawie determinował w jakikolwiek sposób rozstrzygnięcie przez sądy administracyjne, bo sądy nawet nie brały tego pod uwagę, jakkolwiek nie są związane wnioskiem, w ogóle nie brały pod uwagę tych przepisów, które ona podaje jako przedmiot zaskarżenia.

Natomiast odnosząc się do sprawy merytorycznej, czyli przepisów ustawy – Prawo o notariacie, BAS uznaje, że ocena powizytacyjna właściwej miejscowo rady izby notarialnej jest oceną pewnego stanu faktycznego, która jest dokonywana przez notariusza. Ona jest oczywiście inkorporowana w tej uchwale.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Prosimy o wnioski, bo musimy zaraz iść na głosowanie.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Rozumiem. Chodzi tylko o to, że ona nie przesądza o prawach i obowiązkach, bo czyni to dopiero minister sprawiedliwości w innym postępowaniu, którego wynik może być przedmiotem kontroli sądowo-administracyjnej.

Jestem oczywiście gotowa do odpowiedzi na pytania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Nie ma uwag i pytań.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 48/20? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 19 posłów. Za – 19, przeciw – 0, wstrzymało się – 0. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 77/22. Dosłownie trzy minuty. W tej sprawie prosimy tylko o wnioski, bo czas się już kończy. Ponownie pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa również została zainicjowana skargą konstytucyjną, która dotyczy art. 24a ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa.

Skarżony przepis odnosi się do kompetencji komisji, która daje możliwość wniesienia do sądu wieczystoksięgowego zapisu, ostrzeżenia o wszczęciu czynności sprawdzających, czyli jeszcze nie postępowania merytorycznego.

Stanowisko jest na zgodność w perspektywie art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Przygotowując to stanowisko, nie miałam żadnych wątpliwości merytorycznych, dlatego że skarżący tylko i wyłącznie odnoszą się do tego, że komisja ma zbyt rozległe ramy prawne, nie są one doprecyzowane w perspektywie możliwości wniesienia tego wniosku do sądu wieczystoksięgowego. Natomiast skarżący nie dostrzegają, że art. 23 tej ustawy daje wszelkie podstawy do zastosowania tego zabezpieczenia administracyjnego poprzez wskazanie po prostu niezbędności. Te podstawy są w przepisach wskazane. Nie było wątpliwości, że to doprecyzowanie, czego wymaga art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3, zostało spełnione. Stanowisko jest na zgodność. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie ma.

Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 77/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 20 posłów. Za – 20, przeciw – 0, wstrzymało się – 0. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.